مجلّة الواحات للبحوث والدراسات
ردمد 7163- 1112 العدد 16 (2012) : 288 - 315
http://elwahat.univ-ghardaia.dz

التشريع بأوامر
في ظل النظام الدستوري الجزائري
حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)

وليد شريط
كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة

مقدمة

لقد كانت الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من اختصاص البرلمان وحده، ومن أهم الوظائف الدستورية إعمالا بمبدأ الفصل بين السل ات، وباعتبار أن القانون يشكل تعبيرا عن إرادة الشعب ممثلا في برلمانه، فإنه يكون من حق السل ة التشريعية أن تضمن القانون ما تشاء من الأفكار باستثناء ما تحرمه الدساتير.

لكن تعقد المشاكل وت ور الأحداث التي فرضها التقدم العلمي والت ور التكنولوجي، وما يتبع ذلك من سرعة لمعالجة الأوضاع والتصدي لها، أدى إلى بروز تقنيات جديدة لتأ ير الحياة السياسية، حولت الأنظمة التقليدية وأظهرت لها علاقة جديدة، اختل فيها التوازن لصالح السل ة التنفيذية، حيث أ بحت هذه الأخيرة العمود الفقري لمعظم الأنظمة السياسية المعا رة.

وأمام تراجع دور البرلمان في المجال التشريعي ورجحان الكفة لصالح السل ة التنفيذية و اولة معالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت الحاجة ملحة إلى تدخل الدولة وقيامها بدور فعال لتحقيق موحات الجماهير وذلك بإعداد البرامج والمخ ات الاقتصادية، وهذا يتنافى و بيعة عمل السل ة التشريعية وما يتسم به من بطء، ولما يفتقر إليه من معرفة فنية متخصصة، الأمر الذي جعل السل ة التنفيذية تبرز إلى الوجود وتحتل الصدارة(1). نظرا لأن هذه المسائل تت لب الدقة والتعبير الرقمي والخبرة والدراية الكافية،

مجلّة الواحات للبحوث والدراسات
ردمد 7163- 1112 العدد 16 (2012) : 288 - 315
http://elwahat.univ-ghardaia.dz

فهي إذن بنك معلوماتي ضف إلى ذلك امتلاكها للوسائل المادية والبشرية،و لم يتق لأعضاء السل ة التشريعية من سبل لمواجهة نفوذ وقوة السل ة التنفيذية سوى مباشرة وظيفتهم الرقابية اتجاهها(2).

ولعل أسباب ضعف المؤسسة التشريعية عديدة ومتداخلة ومن أهمها عدم تمكن البرلمان من مواجهة الأزمات التي تعرض لها العالم وبالخصوص الحرب العالمية الأولى والأزمة اللاتينية والحرب العالمية الثانية وتصدت السل ة التنفيذية لهذه المشاكل نتيجة تملكها وسائل خا ة تمشي مع مت لبات العمر، وسرعة اتخاذ القرارات، ضف إلى ذلك انتصار الأفكار الاجتماعية الزم الدولة بتحقيق الرفاهية وهذا لن يأتي إلى بتوفير أجهزة متخصصة، وتخ يط كم، وأ بحت الدولة الموظف والمؤمن لحاجات الفرد والمجتمع، ضف إلى ذلك أن المؤسسة التنفيذية جهاز إداري قوي متخصص أ بح المسير ر على أجهزة الدولة امتد نفوذه إلى المجال التشريعي، وأ بح يغير النصوص بل ويشارك في تقديم مشاريع القوانين ويدافع عنها، بل يحاول أن يبقيها على المستوى التنظيمي كتشريع موازي للمؤسسة التشريعية ويحاول أن يقيد عمل البرلمان بحجة أنها لا تتماشى مع مت لبات العصر و بيعة السرعة التي يقتضيها الت ور العلمي والتكنولوجي، في مقابل افتقار البرلمان للمختصين والدقة و غى عليه ال ابع العام مكن السل ة التنفيذية من اعتلاء المرتبة الأسمى، إلى جانب الأسباب السياسية كقرب السل ة التنفيذية من المنظمات الجماهيرية(المهنية) والأحزاب السياسية(3)

هذا التجديد قلب العديد من المفاهيم الدستورية التقليدية ومن بينها القاعدة التي تجعل الوظيفة التشريعية حكرا على البرلمان –الخرج عن قاعدة البرلمان سيد ميدانه–، وأ بحت السل ة التنفيذية تشارك في الوظيفة التشريعية مع البرلمان جنبا إلى جنب، بل أكثر من ذلك بإمكانها ممارستها بعيدا عن البرلمان، مما أدى إلى تقليص مجال عمل البرلمان سواء على مستوى مراقبة الحكومة أو على مستوى ممارسة الوظيفة التشريعية، في مقابل تقوية مركز السل ة التنفيذية، وهذا ما تبناه الدستور الفرنسي الصادر في **04** أكتوبر **1958** إذ يعتبر أول

دستور يكرس هذه الت ورات ويحدث انقلاب على المفاهيم الدستورية الكلاسيكية، وأ لمق على هذا التجديد "مبدأ عقلنة العمل البرلماني"[(4)]

ودراستنا تتجلى في مدى شرعية المؤسسة التنفيذية في ممارسة وظيفة التشريع التي هي وظيفة خا ة بالمجالس المنتخبة دون سواهم، وحول حدود واختصاص المؤسسة التنفيذية في ممارسة هذه الوظيفة، وفي هذا الإ ار سنضرب مقارنة مع الدساتير المغاربية السارية المفعول في الوقت الراهن، وعلى هذا الأساس إعتمدنا على دستور المملكة المغربية الصادر بتاريخ: **1996/09/13**، والدستور الموريتاني الصادر بتاريخ: **1991/07/20**، والدستور التونسي الصادر بتاريخ: **1959/06/01** والمعدل بتاريخ: **01** جوان **2002**، والدستور الجزائري الصادر بتاريخ: **02/28/ 1996**، والنظم الداخلية للمجالس النيابية لهذه الدول، مع الت رق في بعض الأحيان إلى الدساتير السابقة لهذه الدول متى دعت إلى ذلك الضرورة.

وي رح هذا الموضوع إشكالية تتمحورأساسا حول: ما هي الآليات الدستورية التي جعلت السل ة التنفيذية تنفرد بممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان في ظل النظام الدستوري الجزائري في حالة غياب البرلمان مقارنة بالدساتير المغاربية ؟وكيف تتم ممارستها؟

كما أن المتعارف عليه في الفقه والقانون الدستوريين أن السل ة التنفيذية، تشارك في الوظيفة التشريعية، وهذا ابتداء من اقتسام المبادرة إلى غاية الإ دار، مرورا بالتأثير التنفيذي على العمل البرلماني، وهذا مكفول بنصوص دستورية.

فإذا كانت أن مهمة البرلمان هي سن القواعد العامة والمجردة والمعبرة عن الإرادة الشعبية، ومهمة تنفيذ هذه القواعد ترجع للسل ة التنفيذية، غير أن هذا لم يعد يتماشى والتحول السياسي الذي شهدته الأنظمة السياسية، حيث أ بح التعاون بين السل تين التنفيذية والتشريعية أمرا لا مناص منه،

وقد يحدث في بعض مراحل الحياة الدستورية حالات غياب المؤسسة التشريعية غيابا عاديا مؤقتا (المبحث الأول)، وقد يحل البرلمان ويجمد نشا ه غياب دائم أو مجمد (المبحث الثاني)، فالمؤسس الدستوري في مثل هذه الحالات يع ي للسل ة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة سل ات واسعة، بما فيها وظيفة التشريع نيابة عن البرلمان وفي

غيبته، نظرا لأن هذه الحالة من تفترض أن تسند الوظيفة التشريعية إلى مؤسسة دستورية لتجنب الفراغ الدستوري.

المبحث الأول: ممارسة الوظيفة التشريعية في غيبة البرلمان

عندما تتعرض المؤسسة التشريعية لغياب في ظروف عادية، فإن المؤسس الدستوري المغاربي أسند الوظيفية التشريعية إلى جهة معينة، وعادة ما تكون رئيس الدولة، وهذا للحيلولة دون حدوث فراغ تشريعي قد يؤثر على سير مؤسسات الدولة، ويعرقل بعض أنشـ تها، وغيبة البرلمان يمكن قد تحدث في حالة انتهاء ولاية البرلمان أي الفترة التشريعية وتأخر انعقاد المجلس الجديد لسبب أو لآخر، أو بسبب الغياب المألوف والمؤقت، نظرا لأن مدة انعقاده ـدد دستوريا أو ما يعبر عنه بمصـ لح بين دورتي البرلمان، وقد يكون غيابا دائما، نتيجة الحل الذي يصيب عادة الغرفة الأولى.

المطلب الأول: التشريع بعد انتهاء ولاية البرلمان

إن المقصود بالولاية التشريعية مدة الإنابة أو الفترة الزمنية للمجلس النيابي والتي تبدأ من تاريخ تنصيب البرلمان إلى غاية تاريخ انتهاء ولايته انتهاء عاديا، وهذه المدة تختلف من دستور لآخر.

وبانتهاء الفترة التشريعية تجري انتخابات جديدة، والدساتير المغاربية تنص على وجوب انتخاب المجلس النيابي الجديد قبل انتهاء ولاية المجلس النيابي وهذا لتجنب الفراغ التشريعي.

لكنه قد يحدث أن تنتهي ولاية المجلس النيابي، دون أن تتمكن الحكومة من تنظيم الانتخابات بسبب ظروف قاهرة.

لكن السؤال المـ روح هنا، من يمارس الوظيفة التشريعية بين تاريخ انتهاء ولاية البرلمان القديم وقبل انتخاب البرلمان الجديد؟

عند تصفحنا للدساتير المغاربية لم نجد جوابا لهذا المشكل، باستثناء الدستور الجزائري لسنة **1996** في المادة **102**. والتي تنص على:

"ينتخب المجلس التشريعي الو ني لمدة خمس (**05**) سنوات.

تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ستة (06) سنوات.

تحدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات.

لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا في ظروف خ يرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.

يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري"

وقد ذهب الأستاذ، سيدي مد ولد سيد آب: إلى أن هذا التجديد ممكن في ظروف خ يرة فقط، وليس واجبا، إذ أنه ليس هناك ما يفرض على رئيس الجمهورية أن يقترح على البرلمان إثبات الحالة التي تحول دون إجراء انتخابات وليس هناك ما يفرض على البرلمان اتخاذ القرار(5)

ويبقى السؤال م روحا أيضا مرة أخرى وبالرجوع للمادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 نجد الجواب، والتي تنص: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الو ني..." ومص لح شغور المجلس الشعبي الو ني يعني حالة حل مجلس الشعبي الو ني، وأيضا انتهاءالفترة التشريعية للمجلس وتأخر انعقاد المجلس الجديد أي احب سل ة التشريع رئيس الجمهورية.

وتجدر الإشارة إلى أن نتعرض لمواد في الدساتير المغاربية والتي قد تكون لها لة بهذه الحالة.

فقد جاء الفصل 41 من الدستور التونسي "رئيس الجمهورية هو الضامن للاستقلال الو ني وسلامة ترابه، ولاحترام الدستور والقانون وتنفيذ المعاهدات، وهو يسهر على السير العادي للسلط العمومية الدستورية ويضمن استمرار الدولة"

ونصت المادة 70 من الدستور الجزائري لسنة 1996، (المادة 67 من دستور 1989) على أنه: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، له أن يخا ب الأمة مباشرة"

وتضمن الفصل **19** من الدستور المغربي لسنة **1996** على "الملك أمير المؤمنين، والممثل الأسمى للأمة، ورمز وحدتها، وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حمى الدين والساهر على احترام الدستور، وله يانة حقوق وحريات الموا نين والجماعات والهيئات"

ونصت المادة **24** من الدستور الموريتاني لسنة **1991** على أن "رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وهو الذي يجسد الدولة ويضمن بو فه حكما السير المض رد والمنتظم للسل ات العمومية، وهو الضامن للاستقلال الو ني ولحوزة الأراضي".

وما يلاحظ أن هذه النصوص الدستورية يغلب عليها ال ابع السياسي أكثر من القانوني، لأن المهام سياسية، أكثر مما هي لاحيات ممارسة في إ ار الدستور.

كما أن التسليم لرئيس الدولة بممارسة الوظيفة التشريعية في هذه الحالة بعد انتهاء ولاية البرلمان يجرنا على التسليم بممارسة لاحيات أخرى تخص مؤسسات دستورية أخرى كالمجلس الدستوري مثلا.

وهذه الفصول التي جاء بها المؤسس الدستوري المغاربي كانت نتيجة التأثر بالدستور الفرنسي لسنة **1958**، الذي نص في المادة **05** على أنه "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور وهو يضمن باعتباره حكما السير المنتظم للسل ات العامة واستمرار بقاء الدولة. وهو الضامن للاستقلال الو ني، وعدم المساس بإقليم الدولة، واحترام اتفاقيات مجموعة الدول الفرنسية والمعاهدات".

هذه المادة يعتبرها فقهاء القانون الدستوري الفرنسيين، من أهم مواد الدستور لكونها تعرف وتحدد الوظيفة الرئاسية وتحصر مهام رئيس الدولة[6].

فهذه الفصول عبارة عن المبادئ النظرية التي يحتاج ت بيقها الرجوع إلى فصول أخرى من الدستور، فلا تع ي لرئيس الدولة التشريع في فترة بعد انتهاء ولاية البرلمان.

كما أن التشكيك في المادة **05** من الدستور الفرنسي له خلفية، حيث اعتبر بعض الفقهاء أن الهدف من هذه المادة هو تكريس لخ اب ديغول في "**Bayeu**" سنة **1946**. ورد أفكاره أمام وزراء الدولة في **13** جوان **1958**، حيث و ل إلى ضرورة أن يلعب الرئيس دوره بصفة كاملة بين مؤسسات الدولة، كما تضمن خ ابه ألفاظ المادة الخامسة من الدستور[7].

ولتبيان من ماحب سلـة التشريع في هذه الحالة وحل المشكل وخاـة في تونس، موريتانيا والمغرب، فإننا نستخرج عبارة "يضمن السير العادي للسلط العمومية الدستورية ويضمن استمرارية الدولة" من الدستور التونسي، وعبارة "السير المضـرد والمنتظم للسلـات العمومية." من الدستور الموريتاني، وعبارة "الملك أمير المؤمنين، والممثل الأسمى للأمة" من الدستور المغربي، وهذا الأخير يجعل للأمة المغربية ممثلين، الأول أسمى وهو الملك، والثاني أدنى وهو البرلمان، فإذا غاب هذا الأخير كان من حق الممثل الأسمى حل ـله.

وعليه فالنصوص الدستورية، ولا سيما الفصل 41 من الدستور التونسي والمادة 29 من الدستور الموريتاني لسنة 1991، وفصل 19 من الدستور المغربي لسنة 1996، تعـي لرئيس الدولة السلـة التحكمية وتسمح له بممارسة الوظيفة التشريعية في الفترة ما بين ولايتين تشريعيتين تجنبا لحدوث فراغ تشريعي، عن ـريق مراسيم وأوامر.

المطلب الثاني: التشريع بين دورتي البرلمان

الأكيد أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، بل له دورتين عاديتين في كل سنة كما قد يجتمع في دورة غير عادية، وقد تستدعي الضرورة للتشريع في مواضيع تدخل في المجال التشريعي للسلـة التشريعية المحدد دستوريا، بما لأن البرلمان يكون غائبا، فالتساؤل المـروح هنا. هل هذه المشاكل تبقى معلقة لحين تدخل السلـة المختصة والتي هي السلـة التشريعية أم تحل مكانها سلـة أخرى؟

وعليه فالمؤسس الدستوري المغاربي، أعـى الحق للسلـة التنفيذية في التشريع خلال الفترة الفاـلة بين دورات البرلمان؟ وذلك بموجب مراسيم في الدستور التونسي، ومراسيم قوانين في الدستور المغربي، وبأوامر في الدستور الجزائري وأـلح على تسميته هذا التشريع، بتشريع الضرورة على أساس أنه لا يصدر إلا إذا كانت ضرورة ملحة، ولا يمكن تأخيره إلى دورة البرلمان المقبلة.

وللإشارة فإنه يوجد نوع آخر للتشريع يسمى بتشريع التفويض نصت عليه الدساتير المغاربية عدا الدستور الجزائري، فقد نصت المادة 03/28 من الدستور التونسي على ما يلي: "لمجلس النواب أن يفوض لمدة ـدودة ولغرض معين لرئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها

على مصادقة المجلس عند انقضاء المدة المذكورة" أما الدستور المغربي لسنة **1996** وفي فصله **02/45** نص على "للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن دود ولغاية معينة، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذه ويجرى العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده القانون الإذن بإ دارها، ويب ل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما" أما الدستور الموريتاني لسنة **1991** وفي المادة **60** نص على "للحكومة بعد وفاق رئيس الجمهورية ومن أجل تنفيذ برنامجها أن تستأذن البرلمان في إ دار أمر قانوني خلال أجل مسمى يقضي باتخاذ إجراءات من العادة أن تكون في مجال القانون، تتخذ هذه الأوامر القانونية في مجلس الوزراء وتت لب وفاق رئيس الجمهورية الذي يوقعها"، ولتذكير فإن الدستور الجزائري لسنة **1963** نص على تشريع التفويض في المادة **58** بقولها "يجوز لرئيس الجمهورية أن ي لب من المجلس التفويض له لمدة دودة حق اتخاذ تدابير ذات بغة تشريعية تتخذ في ن اق مجلس الوزراء وتعرض على مصادقة المجلس الو ني في أجل ثلاثة أشهر".

الدساتير المغاربية الحالية أجمعت على تقرير حق السل ة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية عن ريق التفويض واختلفت من حيث الجهة التي تمارسها فقد أسندها الدستوران الموريتاني والمغربي للحكومة، أما التونسي فقد اسند هذه المهمة لرئيس الجمهورية، وتجدر الإشارة أن الدستور الموريتاني استخدم عبارة أوامر على غرار الدستورين المغربي والتونسي اللذان استخدما عبارة المراسيم وهو فرق في التسمية فقط، ومما يلاحظ أيضا أن التفويض يجب أن يكون خاضعا لشر ين وهما الغرض والمدة فالشرط الأول غير دد في الدستور التونسي والشرط الثاني غير دد في الدستور الموريتاني.

والمتصفح للدساتير المغاربية، يجد أن الدستور الموريتاني جاء خاليا من التنصيص على مراسم الضرورة، وهذا نتيجة تأثره بالدستور الفرنسي لسنة **1958**، الذي جاء خاليا منها هو الآخر، أما الدساتير الأخرى فقد نصت على ذلك:

فالدستور التونسي نص في فصله **31** على أنه "لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال ع لة مجلس النواب ومجلس المستشارين مراسيم يقع عرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين، وذلك في الدورة العادية الموالية للع لة".

ونصت المادة **124** من الدستور الجزائري في فقراتها (**1،2،3**) على أنه "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الو ني أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان "

وجاء الفصل **55** من الدستور المغربي لسنة **1996** "يمكن الحكومة أن تصدر خلال الفترة الفا لة بين الدورات وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة في أثناء الدورة العادية التالية للبرلمان"

ما يلاحظ من خلال هذه النصوص الدستورية، أن المؤسس الدستوري المغربي، والتونسي استخدما ا لاح مراسيم كوسيلة لتدخل السل ة التنفيذية في المجال التشريعي، كما استعمل المؤسس الدستوري الجزائري ا لاح الأوامر والذي يفضله الكثير من الأساتذة نظرا لأن ا لاح لوائح الضرورة عام يمكن أن ي لق على جميع اللوائح الاستثنائية الأخرى(8).

كما يلاحظ، أيضا أن الدستورين التونسي والجزائري أسندا الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية، بخلاف الدستور المغربي فقد أسنده إلى الحكومة.

وإذا كانت القاعدة العامة تقضي بأن التشريع من اختصاص السل ة التشريعية فإنه استثنائيا يكون للسل ة التنفيذية وهذا لا يتأتى إلا من خلال توافر الشروط، مع بيان ال بيعة القانونية لهذا التشريع (مراسيم، الأوامر).

أولا: شروط التشريع بين دورتي البرلمان

النصوص الدستورية (الفصل **31** من الدستور التونسي والفصل **55** من الدستور المغربي، والمادة **124** من الدستور الجزائري)، أوردت شروط منها ما هو ريح، ومنها ما هو خفي.

أ/ الشروط الصريحة للتشريع في غيبة البرلمان

إن هذه الشروط عبرت عليها النصوص الدستورية المغاربية السالفة الذكر وهي، الشرط الأول:أن يكون التشريع بين دورتي انعقاد البرلمان، والشرط الثاني: الاتفاق مع اللجنة يعينها الأمر في تونس والمغرب، واتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء في الجزائر، والشرط الثالث عرض المراسيم والأوامر على البرلمان في أول دورة ليوافق عليها.

ـدور الأوامر (مراسيم الضرورة) في الفترة الفا ـلة بين دورتي البرلمان:

يعتبر هذا الشرط بمثابة قيد زمني، فإمكانية التشريع للسلـ ـة التنفيذية سواء عن ـريق المراسيم (تونس المغرب) أو الأوامر" (الجزائر) حالات التشريع بأوامر في ظل الدستور الجزائري لسنة **1996** هي ثلاث حالات : الحالة الأولى إ ـدار قانون المالية بواسـ ـة أمر بعد انتهاء الأجل المحدد دستوريا للبرلمان وبدون موافقته وهذا ـبقا للمادة **120** من الدستور، الحالة الثانية منصوص عليها في المادة **124** أي في بين دورتي البرلمان أو حالة شغور المجلس الشعبي الو ـني، أيضا حينما يتعلق الأمر بالحالة الاستثنائية، الحالة الثالثة: إمكانية التشريع بالأوامر التي منحت للمجلس الو ـني الانتقالي، وإلى رئيس الجمهورية بمقتضى المادة **179** من الدستور والتي تعتبر حكم انتقالي ولا تكون إلا بين دورتي جويلية إلى أكتوبر وهي مدة قصيرة، بالنسبة للدستور التونسي نظرا لأن مجلس النواب التونسي يعقد في السنة دورة واحدة تبدأ من أكتوبر وتنتهي في جويلية وهذا ـبقا للفصل **29** من الدستور.

أما المغرب الفترة الزمنية الفا ـلة بين دورة أكتوبر ودورة أفريل، وهذا عملا بالفصل **37** والفصل **38** من دستور **1996**.

وبالنسبة للجزائر الفترة الزمنية الفا ـلة بين دورة مارس ودورة سبتمبر فالبرلمان الجزائري يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة مدة كل منهما خمسة أشهر على الأكثر، هذا عملا بالمادة **118** من الدستور والمادة **05** من القانون العضوي (**02/99**) الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الو ـني ومجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ولكن هل تعتبر حالة تأجيل انعقاد البرلمان حالة من حالات بين دورتي البرلمان؟

يذهب الفقه إلى أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد واقعة بين أدوار الانعقاد، ومن ثم لا يمكن للسلـ ـة التنفيذية أن تتدخل في المجال المخصص للسلـ ـة التشريعية وهذا يعني أن هذه الفترة تقـ ـع دورة إنعقاد البرلمان، وحينما يعود البرلمان إلى الانعقاد من جديد فإنه يستكمل الدورة نفسها التي قـ ـعت، ولا يعتبر في حالة انعقاد جديد بل تـ ـيل الدورة لمدة مساوية لمدة التأجيل(9).

الاتفاق مع اللجنة التي يعنيها الأمر (المغرب، تونس)، اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء في الجزائر:

في ظل الدستورين التونسي والمغربي، لا يمكن اللجوء إلى مراسيم الضرورة إلا بعد الاتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر، وهذه الأخيرة يمكن أن تمنع ـدور هذه المراسيم، حتى ولو كانت السلـ ـة التنفيذية ترى في إ ـدارها ضرورة.

وفي المغرب، فقد نص الدستور في الفصل **55** من الفقرة الثانية على الإجراءات التشريعية بنصه "يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين، وتناقشه اللجان المعينة في كليهما بالتتابع بغية التو ـل إلى قرار مشترك في شأنه، وإذا لم يتأت الاتفاق على ذلك داخل أجل ستة أيام من إيداع المشروع، فيباشر بـ ـلب من الحكومة تشكيل لجنة ثنائية مختلـ ـة من أعضاء المجلسين تتولى في ظرف ثلاثة أيام من عرض الأمر عليها اقتراح قرار مشترك على اللجان المختصة".

ولقد تم توضيح هذا، في النظام الداخلي لمجلس النواب، والنظام الداخلي لمجلس المستشارين، وعليه فتودع مشاريع المراسيم لدى مكتب المجلس التشريعي خلال الفترة الفا ـلة بين دورات البرلمان، ثم يستدعي رئيس المجلس اللجنة المعينة للاجتماع في أجل أقصاه **24** ساعة بعد إيداع مشروع المرسوم من ـرف الحكومة، وتدرسه وتبث فيه خلال **48** ساعة من إحالته إليها، إذا لم تتو ـل اللجنتان المعينتان، أي لجنة مجلس النواب، ولجنة مجلس المستشارين إلى قرار مشترك خلال ستة أيام، فإن للحكومة الحق في ـلب تشكيل لجنة ثنائية مختلـ ـة برئاسة عضو من المجلس الذي أحيل إليه مشروع المرسوم أولا، وتصدر قرار في ظرف ثلاثة أيام من تاريخ عرض الأمر عليها، وإلا اعتبر مرفوضا.

هذا عملا بالفصل **3/55** "والذي نص على" ويعتبر الاتفاق المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذا الفصل مرفوضا إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلـ ـة من اقتراح قرار مشترك داخل الأجل المضروب لها، أو إذا لم توافق اللجان البرلمانية المعينة على القرار المقترح عليها داخل أجل أربعة أيام[10].

وأما بالنسبة للدستور التونسي فتحال هذه المراسيم من ـرف رئيس الجمهورية إلى

رئيس مجلس النواب، الذي يحيلها بدوره إلى اللجنة القارة المختصة – المقدر عددهم بسبع (07) لجان – تصدر رأيها بشكل قرار يوقعه رئيس اللجنة إما بالمصادقة أو التعديل أو الرفض، ثم بعد ذلك التصويت عليه من قبل المجلسين[11].

وبالنسبة لدور اللجنة في هذا الأمر، يرى البعض أن دور اللجنة هو دور شكلي وأن موافقتها ليست م لموبة بالنسبة لمحتوى المرسوم، فاتفاقها يصب حول موافقتها للسل ة التنفيذية في التدخل في اختصاص السل ة التشريعية، وهي مجرد خلية للعمل داخل البرلمان وليست ممثله[12].

أما بالنسبة للدستور الجزائري، فقد اشترط ضرورة اتخاذ الأوامر على مستوى مجلس الوزراء، وتم النص عليه راحة في المادة 124 في فقرتها الأخيرة بنصها "تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

ويلاحظ أنه تم النص على هذا الشرط في الفقرة الأخيرة، ومرد ذلك أن هذا الشرط يسري على الأوامر سواء التي تتخذ في حالة شغور المجلس الشعبي الو ني، أو فيما بين دورتي البرلمان، وحتى تلك التي تتخذ في الحالة الاستثنائية. وكما نعلم أن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية، وعليه فهذا الأخير لا يجد أي عوبة، المقصود بهذا الشرط ا لاع الحكومة والتنسيق معها.

وقد تكون الحكومة وراء اتخاذ هذه الأوامر، خا ة إذا وجدت عوبات في تمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان، فتسحب مبادرتها وتعرضها على رئيس الجمهورية لكي يتخذها في شكل أوامر، مع احترام الإ ار الزمني المحدد دستوريا.

عرض الأوامر (المراسيم) على مصادقة البرلمان:

إذا كانت الدساتير المغاربية قد سمحت للسل ة التنفيذية (الحكومة في المغرب، رئيس الجمهورية في تونس، الجزائر)، لممارسة اختصاص يدخل في مجال السل ة التشريعية، فهو يمارس اختصاص استثنائي، وليس عام لأن الغرض منه هو مواجهة أوضاع غير بيعية، أي حالة الضرورة قد تتعرض لها الدولة بين دورتي البرلمان، وعليه فقد اشتر ت الدساتير المغاربية عرض المراسيم أو الأوامر التي اتخذتها السل ة التنفيذية على البرلمان، ليوافق عليها أو يرفضها.

كما حددت أول دورة عادية للبرلمان والتالية لصدور المراسيم والأوامر هي الدورة التي يتم فيها عرض المراسيم والأوامر المتخذة، وهذا لمنع إهمال وتقصير رئيس الدولة[13].

ونتساءل عن الجزاء المترتب على عدم عرض السلـ ـة التنفيذية المراسيم والأوامر على مصادقة البرلمان؟

فالجزاء هو زوال ما كان لها من أثر، وكأن البرلمان رفضها تماما، نظرا لأن السلـ ـة التنفيذية خرقت التزاما دستوريا يقضي بضرورة عرض المراسيم والأوامر أثناء الدورة البرلمانية العادية الموالية.

ب/ الشروط الضمنية للتشريع في غيبة البرلمان

تتلخص الشروط الضمنية التي لم تعبر عنها ـراحة النصوص الدستورية المغاربية، في حالة توفر الضرورة

نظرا لأن التشريع بواسـ ـة المراسيم أو الأوامر إجراءا استثنائيا، باعتبار أن الوظيفة التشريعية تعود للبرلمان ـاحب الاختصاص الأ ـيل، ذلك أنه قد تحدث في الدولة ضرورة ملحة تستدعي إ ـدار تشريعات ويكون البرلمان في عـ ـلة أي بين دورتي البرلمان، ففي هذه الحالة الدساتير المغاربية تسند الاختصاص للسلـ ـة التنفيذية، وفكرة الضرورة تقضي بأن التشريعات القائمة لم تتمكن من مواجهة الأوضاع غير الـ ـبيعية التي ظهرت[14]

فالضرورة تتـ ـلب وجود تنظيم في موضوع معين يندرج في المجال التشريعي للبرلمان، وأمام تعذر اجتماع هذا الأخير، هذا فضلا عن بطء إجراءات التشريع البرلماني في مقابل الحاجة الماسة والملحة بتشريع مؤقت وسريع.

والنصوص الدستورية لم تعبر ـراحة عن الضرورة[15]، وإنما ضمنيا على أساس أن التشريع استثنائي، وتقدير حالة الضرورة متروك للسلـ ـة التنفيذية ذاتها، كما أن هذه الأخيرة مقيدة برقابة برلمانية تتمثل في مصادقة البرلمان على المراسيم والأوامر، فالبرلمان يملك رفض هذا التشريع (أوامر، مراسيم)، ورفضه قد يكون مبني على عدم توفرشرط الضرورة أو على الموضوع ذاته.

ثانيا: حدود التشريع والطبيعة القانونية له:

بالنسبة لحدود التشريع عن ريق المراسيم والأوامر اعتبار أن الدساتير المغاربية سمحت للسل ة التنفيذية بالتدخل في المجال المخصص للسل ة التشريعية عن ريق المراسيم والأوامر، فمن قيا يمكن للمراسيم أو الأوامر أن تعدل أو تلغي تشريعات ادرة من السل ة التنفيذية، فليس بإمكان المراسيم والأوامر أن تخالف الأحكام الدستورية، ذلك أن لا تست يع السل ة التشريعية أن تصدر تشريعات مخالفة للدستور والتي هي الأ ل، فكيف لمن يحل لها، فالمن ق أن لا تتعدى السل ة التنفيذية هذه الدائرة المرسومة، بمعنى ليس للمراسيم والأوامر أن تخالف الدستور، ما دامت أن القوانين لا تخالف الدستور، هذا فضلا عن الرقابة الدستورية.

ولكن في هذا المجال، نتساءل في هل يمكن للسل ة التنفيذية أن تشرع في مجال القوانين النظامية (العضوية) عن ريق مراسيم أو أوامر؟

بما أن القوانين النظامية (العضوية) هي تشريعات تدخل في مجال السل ة التشريعية، وبما أن النصوص الدستورية (فصل **31** من الدستور التونسي، فصل **55** من الدستور المغربي، والمادة **124** من الدستور الجزائري) لم تستثني القوانين النظامية، مع وجوبية رقابة دستورية سابقة قبل على دورها.

بالإضافة إلى النصاب الم لوب للمصادقة عليها داخل غرفتي البرلمان.

أما ال بيعة القانونية للمراسيم والأوامر التي تتخذها السل ة التنفيذية لها أهمية بالغة، فعلى أساسه يتم تحديد الآثار القانونية المترتبة على تلك المراسيم والأوامر ولاسيما من حيث الرقابة عليها، ومعرفة ما إذا كانت قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أو ذات بيعة تشريعية تخضع لرقابة المجلس الدستوري(16).

فالمؤسس الدستوري المغاربي، رغم أنه سمح للسل ة التنفيذية بواس ة تقنية (الأوامر والمراسيم الضرورة) بأن تشرع في مجال يعود فيه الاختصاص أ لا للسل ة التشريعية، إلا أنه لم يبين موقفه تجاه ال بيعة القانونية للمراسيم والأوامر، وفي إ ار هذا السياق يمكن أن ن رح السؤال:

هل مصادقة البرلمان في ظل الدساتير المغاربية تعتبر شهادة ميلاد لتلك الأوامر والمراسيم لتصبح قوانين؟

وعليه فنجد حالتين قبل موافقة البرلمان، وبعد موافقة البرلمان أي المرحلة السابقة للموافقة والمرحلة اللاحقة لها.

ففي حالة قبل موافقة البرلمان على المراسيم والأوامر، فقد أجمع الفقه على أن الأوامر والمراسيم بالرغم من أنها تستـ يع تعديل وإلغاء التشريعات أو تشرع فيها ابتداء، إلا أنها ذات ـبيعة إدارية، وهذا عملا بالمعيار العضوي في التميز بين القرارات الإدارية والأعمال التشريعية ويجوز الـ عن فيها أمام القضاء الإداري(17)

أما في الحالة الثانية أي بعد عرض المراسيم والأوامر على البرلمان وموافقته عليها.

وقد ذهب بعض الفقهاء على أن المراسيم والأوامر تبقى ـتفظة بـ ـبيعتها الإدارية حتى في حالة المصادقة عليها وهذا بحجة أن البرلمان لا يأثر على الـ ـبيعة الإدارية لتلك المراسيم والأوامر، لأن مصادقة البرلمان عليها ما هو إلا عمل رقابي يمارس به وظيفته السياسية، بالرقابة على أعمال السلـ ـة التنفيذية، ولا يضفي به ـفة القانون(18).

إلا أن هذا الرأي مردود عليه، فموافقة البرلمان لا يمكن أن نعتبرها تأييد سياسي لأن المجال الذي تدخلت فيه السلـ ـة التنفيذية ليس مجالا مخصص لها، فالتأييد السياسي يكون إذا تدخلت السلـ ـة التنفيذية في مجال مخصص لها. فهنا نتكلم عن التأييد سواء من السلـ ـة التشريعية أو من جهة أخرى

أي موافقة أو مشا ـرة، فهنا لا تتغير ـبيعة العمل إذا يظل عملا إداريا، وبالتالي يجوز الـ ـعن فيه قضائيا وهذا مما يترتب عليه الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد، خا ـة وإن كانت مواضيع المراسيم والأوامر لها ـلة مباشرة بحقوق وحريات الإنسان(19).

أما غالبية الفقه فيرون أن مصادقة البرلمان على المراسيم والأوامر يكسبها الـ ـبيعة القانونية التشريعية، فتحوز قيمة وقوة القانون(20).

وتخضع لرقابة المجلس الدستوري في إ ـار الرقابة على دستورية القوانين أي لا يجوز

الـ عن فيها قضائيا بعد موافقة البرلمان.

أما عن احتمال عدم عرض المراسيم والأوامر على البرلمان وخا ـة في الدستورين التونسي فصل **31** عبارة "يقع عرضها" والجزائري مادة **124** عبارة "يعرض". فلا يؤدي عدم عرضها إلى إلغائها بصفة مباشرة ـالما لم ينص الدستور على ذلك.

لكن يمكن لمن له سلـ ـة إخـ ـار المجلس الدستوري (المادة **166** من الدستور الجزائري **1996**) سلـ ـة الإخـ ـار في الدستور مخولة لرئيس الجمهورية وحده، كما أن سلـ ـة التشريع بين دورتي البرلمان مخولة له وليست للحكومة، فيبقى احتمال الوحيد هو الـ ـعن فيها أمام القضاء الإداري أي رئيسي غرفتي البرلمان، فالمجلس الدستوري إما أن يصدر قرار بعدم دستورية الأوامر أو يلزم رئيس الجمهورية بعرضها على البرلمان، وإذا لم يتم إخـ ـار المجلس الدستوري، بقى إلا أن نعتبرها أوامر ذات ـبيعة إدارية يـ ـعن فيها أمام مجلس الدولة عملا بالمادة **143** من الدستور الجزائري "ينظر القضاء في الـ ـعن في قرارات السلـ ـات الإدارية "لكن هل يمكن لمجلس الدولة أن يمارس رقابة دستورية"

أما النسبة للدستور المغربي لسنة **1996** في الفصل **52** عبارة "يجب عرضها".

أي ضرورة عرضها على مصادقة البرلمان، حتى تصبح ذات ـبيعة تشريعية وتكتسب قوة القانون، أما عدم مصادقة البرلمان في أول دورة برلمانية عادية أي الموالية بسبب عدم نظر البرلمان لتلك المراسيم نتيجة كثرة المواضيع المبرمجة في جدول أعمال، أو لسبب إهماله، ورغم أن ذلك مستبعد لأن السلـ ـة التنفيذية هي التي تتحكم في جدول أعمال البرلمان، لكن نتساءل عن مصير المراسيم والأوامر في هذه الحالة، فالدساتير المغاربية لم تتضمن مقتضيات من هذا القبيل.

لكن بعض الباحثين المغاربة ذهبوا إلى اعتبار أن المراسيم تصبح بعد انتهاء الدورة التي عرضت فيها للمصادقة، كأنما تمت الموافقة عليها، لأن البرلمان هو المسؤول عن تهاونه ويتحمل مسؤوليته(21).

والواقع العملي على خلاف ذلك، فالمراسيم والأوامر تظل قرارات إدارية وتخضع للقضاء الإداري، إلى حين موافقة البرلمان عليها، فتصبح بمثابة قوانين، أو يرفضها فتصبح

لاغية وتتوقف عن إنتاج آثارها القانونية، أما عن تأخر البرلمان دون النظر إليها، لا يعفيها من مصادقة البرلمان، حتى وإن كان التأخير ناتجا عن مما لة البرلمان وتهاونه وإهماله[22].

المبحث الثاني: التشريع أثناء فترة حل البرلمان

إن المقصود بحل البرلمان، إنهاء ولايته التشريعية قبل نهايتها العادية، وحق حل البرلمان مقرر في الأنظمة البرلمانية لصالح السلـ ـة التنفيذية في مقابل سحب الثقة من الحكومة ومسؤوليتها أمامه، فالسلـ ـة التنفيذية تملك حق الحل وهو سلاح وتهديدي وردعي، والسلـ ـة التنفيذية لها سلـ ـة تقديرية في إعماله.

كما أن تقنية الحل غير موجودة في الأنظمة الرئاسية لسبب الفصل الجامد بين السلـ ـات فلا يوجد تعاون أو تأثير متبادل بين السلـ ـتين التنفيذية والتشريعية يحقق التوازن.

وقد يحدث فراغ تشريعي، أثناء فترة حل البرلمان، والذي يصيب الغرفة الأولى فالدساتير المعا ـرة تسند مهمة التشريع أثناء هذه الفترة إلى السلـ ـة التنفيذية أساسا رئيس الدولة وقد قرر الدستور الفرنسي لسنة 1958 حق الحل بموجب المادة 12، واشترط استشارة الوزير الأول، ورئيسي مجلسي البرلمان.

وفي هذا الصدد، قد سار المؤسس الدستوري المغاربي على نهج المؤسس الدستوري الفرنسي فللرئيس الدولة أن يضع حدا لحياة البرلمان في ممارسته وظائفه إذا توفرت أسباب وشروط ذلك.

المطلب الأول: أسباب حل البرلمان

أسباب حل البرلمان هي الدوافع التي تدفع رئيس الدولة في اتخاذ قرار بإنهاء ولاية البرلمان قبل نهايتها العادية، والدساتير المغاربية وغيرها لم تنص على أسباب التي تدفع رئيس الدولة باتخاذ قرار بحل البرلمان، لكن الفقه الدستوري أقر حق حل البرلمان في النظام البرلماني لتحقيق الأهداف التالية كلها أو جزء منها:

قد يكون هدف الحل تسوية الخلاف بين الأغلبية في المجلس النيابي ورئيس الدولة ويشكل الحل هنا الوسيلة الملائمة للخروج من تلك الأزمة، وتـ بيقا اهذا تم حل البرلمان في انجلترا عام 1857 منقبل حكومة بلمرستون حيث أنه في مارس1857 وجه مجلس العموم اللوم

للحكومة بسبب السياسة التي تنتهجها في الصين،كما أدى النزاع المستمر بين المجلس والحكومة الى دفع رئيس الوزراء الى لمب حل البرلمان، ولكن كانت هناك أسباب أخرى منها أن الملكة لم تكن مهيأة لقبول استقالة الحكومة ولم يكن لديها متسع من الوقت لاعادة تشكيل حكومة جديدة[23]، وقد حدث هذا في عهد الرئيس الفرنسي السابق "ديغول" سنة **1962** عند ما قدم البرلمان ملتمس رقابة أدى بالإ احة بحكومة "جورج بومبيدو"، واستعمله أيضا "فرانسوا متران" سنة **1981**[24]

وقد يكون بهدف دعم الأغلبية داخل أروقة هذا المجلس–بأن تقوم السل ة التنفيذية بحل البرلمان بهدف زيادة وتقوية الأغلبية الضعيفة في المجلس– ويفترض هذا الحل أل يكون أحد الحزبين الكبيرين متمتع بالأغلبية مريحة داخل البرلمان،ومن هنا فان الحكومة تلجأ الى الحل بهدف دعم الأغلبية الضعيفة لها داخل البرلمان، وهذا الحل ين وي على مخا ر كبيرة للحكومة، إذ أن الانتخابات التالية قد لا تؤدي الغرض منها وهو دعم الأغلبية البرلمانية، بل العكس قد تؤدي الى أن تفقد الحكومة السل ة[25].

وقد يكون بهدف إدخال تعديلات جوهرية على وضع الدولة السياسي خا ة، أو الاقتصادي أو الاجتماعي[26].

وقد يكون وسيلة لتغلب الهيئة التنفيذية على البرلمان بخلاف قائم بينهما، فهو وسيلة للتحكيم السياسي لرئيس الدولة، ويستعمله هذا الأخير ليقف بجانب الحكومة ويدافع عن البرنامج السياسي للحكومة[27].

وقد يكون الحل وسيلة يدافع فيها رئيس الدولة عن أراء التي يتبناها، والشعب يؤيده فيها–أي امتيازلرئيس الدولة– وهنا يسمى "الحل الرئاسي"[28]، وهنا يقيل الرئيس، الحكومة التي تشارك البرلمان في رأي مخالف لرأي الرئيس، ويأتي بحكومة جديدة تشاركه الرأي ويحل البرلمان، ويكون للبرلمان الجديد القول الفصل في النزاع القائم، ولا يلجأ الرئيس إلى استعمال حق الحل إلا بحذر وحرص،بل جرت العادة على استعمال الحل الوزاري بدل الرئاسي.

وحق الحل سلاح مخيف في مواجهة البرلمان وخ ير على مركز رئيس الدولة، لأن هذا الأخير يراهن بشكل غير مباشر بمسؤوليته السياسية، وفي حالة خسارته يصبح في وضع

حرج يجعله بين خيارين أحلاهما مرا، الخضوع أو الإنسحاب، وهذا مما يجعل حق الحل نادرا ما يستعمل[29].

المطلب الثاني: شروط حل البرلمان

نظرا لأن حل البرلمان– الذي يصيب الغرفة الأولى عدا الدستور المغربي– يبعد ممثلي الشعب، عن مراقبة السلـ ـة التنفيذية ومشاركتها في وضع السياسة العامة للدولة، لذلك فإن المؤسس الدستوري المغاربي أحاط هذه التقنية بشروط لمنع تعسف رئيس الدولة في اللجوء إليها. والدساتير المغاربية اشتر ـت، شروط يجب توافرها لكي يتمكن رئيس الدولة من اتخاذ قرار الحل.

فقد نص الفصل 63 من الدستور التونسي على أنه "يمكن لرئيس الجمهورية إذا ـادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أثناء نفس المدة النيابية إما أن يقبل استقالة الحكومة أو أن يحل مجلس النواب.

ويتحتم أن ينص الأمر المتخذ لحل مجلس النواب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في مدة لا تتجاوز الثلاثين يوما".

وفي حالة حل مجلس النواب وفقا للفقرة الأولى من هذا الفصل يمكن لرئيس الجهورية اتخاذ مراسيم يعرضها فيما بعد على مصادقة مجلس النواب ومجلس المستشارين حسب الحالة، ويجتمع المجلس الجديد وجوبا في ظرف ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع وللإشارة فالتعديل الدستوري، عدد 88 الصادر بتاريخ 25 جويلية 1988، أجاز لرئيس الجمهورية الجديد إثر شغور منصب رئيس الدولة أن يحل مجس النواب هذا عملا بالفصل 06/57 والذي ينص " لرئيس الجمهورية الجديد أن يحل مجلس النواب ويدعوا للانتخابات تشريعية سابقة لأوانها وفقا للفقرة الثانية من الفصل 63.

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 نص في المادة 129 على ما يلي "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الو ني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الو ني، ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة. وتجري هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر "والحل في هذه الحالة بإرادة المنفردة لرئيس الجمهورية،

كما قد يكون تلقائيا، وهذا في حالة إذا لم يوافق المجلس الشعبي الو ني على برنامج الحكومة وسق ت هذه الأخيرة، وعينت حكومة جديدة ولم تحصل هي الأخرى على موافقة المجلس، فإن هذا الأخير ينحل وجوبا وهذا عملا بالمادة 82 من الدستور "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الو ني ينحل وجوبا. تستمر الحكومة القائمة في تسير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الو ني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر". وبالنسبة للدستور المغربي، فقد نص على حل المجلس التشريعي بموجب مقتضيات الفصول 27، 71، 73 من دستور 1996.

فنص الفصل 27 على ما يلي "للملك حق حل مجلس البرلمان أو أحدهما بظهير شريف بق الشروط المبينة في الفصلين 71، 73 من الباب الخامس"

والفصل 71 على أنه "للملك بعد استشارة رئيس مجلس البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وتوجيه خ اب للأمة أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير شريف.

وفي الفصل 72 على أنه "تقع انتخابات البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل"

وفي أثناء ذلك يمارس الملك بالإضافة إلى السلط المخولة له بمقتضى هذا الدستور، السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع"

وكما نصت المادة 31 من الدستور الموريتاني لسنة 1991 على أنه " لرئيس الجمهورية بعد استشارة الوزير الأول ورؤساء الغرفتين أن يحل الجمعية الو نية، تتم الانتخابات العامة ثلاثين (30) يوما وستين (60) يوما على الأكثر بعد حل الجمعية الو نية تجتمع الجمعية الو نية وجوبا خمسة عشر (15) يوما بعد انتخابها، إذا انعقد.

هذا الاجتماع خارج الفترات المحددة للدورات العادية تفتتح شرعا دورة لمدة خمسة عشر (15) يوما لا يجوز اللجوء إلى حل الجمعية الو نية من جديد يلة الاثنى عشر (12) شهرا والتي تلي هذه الانتخابات "

بالإضافة إلى نص المادة 77 من الدستور والقاضية بـ "إذا حدث تغييران للحكومة في أقل من ستة وثلاثين (36) شهرا على أثر تصويت مناوئ أو ملتمس رقابة، رئيس الجمهورية

بعد استشارة رئيس الجمعية الو نية أن يحل هذه الأخيرة.

وفي هذه الحالة تنظم انتخابات جديدة في فترة لا تتجاوز (40) يوما، وتجتمع الجمعية الو نية خلال ثلاثة (03) أسابيع بعد انتخابها".

والاشتراط الوارد في المادة 77 من الدستور الموريتاني أي وقوع تغيران للحكومة في أقل من ستة وثلاثين شهرا على أثر تصويت مناوئ أو ملتمس رقابة ضدها، حتى يمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ قرار الحل لا معنى له ولا يشكل قيدا على سل ة رئيس الجمهورية في مجال الحل، الما أنه يمكن أن يتخذ الحل في إ ار المادة 31 وهذه المقتضيات لا نجد لها مثيل في الدساتير المغاربية ولا في الدستور الفرنسي باستثناء ما هو مقرر في الدستور التونسي (المادة 63 السابق ذكرها).

كما أن هذا الاشتراط المنصوص عليه، يجعل النواب يمتنعون عن نزع الثقة من الحكومة، خوفا من اتخاذ قرار الحل ضدهم، فهو سلاح يملكه رئيس الجمهورية ضد النواب، يضاف إلى وسائل التأثير التي تملكها السل ة التنفيذية في مواجهة البرلمان.

من خلال هذه النصوص الدستورية نجد أن الحل يصيب الغرفة الأولى في كل الدساتير المغاربية عدا الدستور المغربي الذي قد يصيب المجلسين أي البرلمان برمته وقد يصيب إحدى المجلسين، يستنتج أن هناك شروط يجب توافرها قبل اتخاذ قرار الحل هذه الشروط هي استشارة رئيس المجلس أو الغرفة التشريعية، الوزير الأول، المجلس الدستوري، وتوجيه خ اب إلى الأمة، إلا أن الدساتير المغاربية اختلفت من حيث الأخذ بهذه الشروط وسنوضح ذلك:

استشارة رئيس المجلس أو الغرفة التشريعية:

بالنسبة لدستور التونسي فقبل تعديل 1988.07.25 كان يبقي على ضرورة استشارة مجلس النواب قبل اتخاذ إجراء الحل، لكن بعد التعديل فقد قيد المؤسس الدستوري التونسي حق الحل بشروط تجعل اللجوء إليه أمرا عبا، فحق الحل لا يكون إلا في حالة الرد على تصرف مجلس النواب عند إ داره لائحة لوم ثانية للحكومة في نفس الفترة النيابية، أي رئيس الجمهورية مخير بين قبول استقالة الحكومة أو حل مجلس النواب، فباب الحل يفتح إذا

قدم النواب لائحة لوم ثانية، فالدستور لا ينص على الحل الوجوبي، لكنه مكن رئيس الجمهورية باتخاذ حق في الحل لكن لم يلزمه به[30].

أما الدستور الجزائري لسنة 1996 والموريتاني لسنة 1991 والمغربي أكدوا هذه الاستشارة، فقد ألزم الدستور الجزائري رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الشعبي الو ني ورئيس مجلس الأمة، كما ألزم الدستور الموريتاني رئيس الجمهورية باستشارة رئيس الجمعية الو نية ورئيس مجلس الشيوخ، وأيضا الدستور المغربي، فقد اشترط ضرورة استشارة رئيسي مجلسي البرلمان أي رئيس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، قبل اتخاذ قرار الحل، مع العلم أن الدستور المغربي لسنة 1992 لم يشترط مثل هذا الشرط فصل 70 من دستور 1992 "للملك بعد استشارة رئيس المجلس الدستوري وتوجيه خ اب للأمة أن يحل مجلس النواب بظهير شريف".

على خلاف الدستور الجزائري لسنة 1989 الذي اشترط استشارة رئيس المجلس الشعبي الو ني المادة 120 من الدستور.

وهذه الاستشارة هي شرط شكلي، لا تقيد سل ة رئيس الدولة في اتخاذ قراره، وخا ة عند ما تكون الأوضاع تفرض حل البرلمان[31].

كما أن هذه الاستشارة ملزمة من حيث إلزامية الحصول على نتيجتها، إلا أن نتيجتها غير ملزمة ويبقى رئيس الدولة حرا في اتخاذ قرار الحل[32].

استشارة الوزير الأول رئيس الحكومة:

إن إسناد حق الحل لرئيس الدولة وحده، لا يعني إنفراده بهذه السل ة دون موافقة الحكومة، فيجب موافقتها أو استشارتها، وإذا حدث غير ذلك يبقى أمام الحكومة سوى تقديم إستقالتها لتظهر عدم موافقتها على قرار الحل الذي اتخذه رئيس الدولة.

وفي هذا الصدد فالدساتير المغاربية اشتر ت استشارة الوزير الأول قبل اتخاذ قرار الحل، فالدستور الجزائري والموريتاني نص راحة على هذا الشرط، أما الدستور المغربي فقد اغفل النص عليه، والدستور التونسي فقبل تعديل سنة 1988 نص عليه أما الدستور الحالي فقد حذف هذا الشرط.

استشارة المجلس الدستوري:

انفرد الدستور المغربي بهذا الشرط من بين الدساتير المغاربية، ومفاد ذلك أخذ رأي المجلس الدستوري حول قرار الحل المزمع القيام به، ولكن رأي المجلس الدستوري غير ملزم للملك، بل إن هذا الأخير لا يقيده الدستور بانتظار نتيجة الاستشارة،

فالمؤسس الدستوري المغربي لم ينص على وجوبية رأي المجلس الدستوري، ومنه فهذا الشرط غير كافي لمنع التعسف في استعمال الحق.

توجيه خ ـاب للأمة:

على غرار الدساتير المغاربية، فقد انفرد الدستور المغربي هو الآخر بهذا الشرط، وغايته هو إحا ـة الأمة علما بأن البرلمان أو أحد مجلسيه سيحل، وأنه سيتم الرجوع إلى الأمة لاختيار مجلس جديد، أي هذا الشرط يعتبر بمثابة إخبار للآمة بالقرار المتخذ وأن المجلس المزمع حله قد حل، وفقد الحق في تمثيل الأمة مع بيان أسباب الحل.

وبعد استكمال هذه الشروط يصبح من حق رئيس الدولة أن يتخذ قرار الحل ويبدأ في ممارسة الوظيفة التشريعية المخولة له بموجب الدستور إلى غاية انتخاب برلمان جديد.

ففي الدستور التونسي يجب انتخاب المجلس الجديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما، بينما الدستوران الجزائري والمغربي ثلاثة أشهر على الأكثر، أما الدستور الموريتاني فقد حدد هذه المدة بثلاثين يوما على الأقل وستين يوما على الأكثر في حالة المادة 31، وأربعين يوما على الأكثر في حالة المادة 77.

ومن لحظة حل المجلس إلى غاية إجراء انتخاب المجلس يتمتع رئيس الدولة بحق ممارسة الوظيفة التشريعية التي كان يمارسها المجلس المنحل.

ففي الدستور التونسي يصدر رئيس الجمهورية خلال هذه الفترة مراسيم تعرض على مصادقة مجلس النواب مجلس المستشارين حسب الحالة ومن أجل إقرارها، وهو ما يشكل نوعا من الرقابة البرلمانية على سل ـة رئيس الجمهورية في مجال ممارسة وظيفته التشريعية، ونفس الشيء بالنسبة للدستور المغربي، فقد أع ـى للملك حق ممارسة الوظيفة التشريعية التي كان يمارسها المجلس المنحل، لكن الظهائر المتخذة في هذه الحالة لا تعرض على مصادقة البرلمان،

بل إنها تصبح نصو ا قانونية وهذا عملا بالفصل 29 من الدستور.

أما الدستور الجزائري لسنة 1989 لم يسند مهمة التشريع خلال هذه الفترة لأي جهة، لكن دستور 1996، وفي المادة 124 السالف ذكرها.

أسند الوظيفة التشريعية خلال هذه الفترة إلى رئيس الجمهورية، ويشرع بأوامر على أن تعرض هذه الأوامر المتخذة على البرلمان بغرفتيه، وتعتبر لاغية إذا لم يوافق عليها البرلمان.

أما الدستور الموريتاني، فلم يسند مهمة التشريع خلال هذه الفترة لأي جهة وعدم إسناد هذه المهمة إلى جهة معينة، يمكن أن يؤدي إلى فراغ تشريعي، لكن حسب وجهة نظرنا فإن رئيس الدولة هو الذي يكون من حقه أن يتولى ممارسة هذه المهمة وذلك إلى حين انتخاب مجلس جديد.

وما يتبادر لنا في الذهن، أنه في حالة عدم إجراء انتخابات خلال المدة المقررة لها من يمارس الوظيفة التشريعية بعد التاريخ المقرر لإجراء الانتخابات؟

إن احتمال عدم انتخاب المجلس التشريعي خلال المدة المحددة دستوريا احتمال وارد، نظرا لقصر المدة، فضلا عن العراقيل التي قد تواجه إجراء الانتخابات وخا ة في الدول غير المستقرة سياسيا.

وعدم التنصيص على من يمارس الوظيفة التشريعية في هذه الحالة، يمكن أن يستند إليه رئيس الدولة ويستعمله كذريعة لاستمرار في ممارسة الوظيفة التشريعية وإبعاد الممثلين المنتخبين عن وظيفتهم الأساسية.

وفي هذا الصدد ليس بالإمكان وضع حد نظرا لوجود الغرفة الثانية، خا ة وأن الأنظمة المغاربية تأخذ بالنظام البيكاميرالي، أي ثنائية مجلسي البرلمان حيث لا يمكن حل مجلس المستشارين في تونس، ولا مجلس الأمة في الجزائر ولا مجلس الشيوخ في موريتانيا، عدا الدستور المغربي حيث أع ى للملك إمكانية حل مجلس المستشارين بنفس ريقة حل مجلس النواب.

الخاتمة:

لقد حاولنا على مداد فحاتنا التعرض إلى التقنيات والآليات الدستورية التي منحتها الدساتير المغاربية، في إ ار انفرادالسل ةالتنفيذية بالوظيفةالتشريعية، وعلى ضوء معالجة الإشكالية التي رحناها في المقدمة يمكن القول أن :

– السل ة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة يتمتع بمركز سياسي وقانوني ويمكن أن ينظم موضوع بمرسوم (تشريع موازي)، خا ة وأن المراسيم لا تت لب عرضها على المجلس الو ني من أجل موافقة أو الرفض وهذا يعتبر مساس بالسل ة التشريعية لأنه بإمكان أن تشرع مواضيع بواس ة التنظيم وهي أ لا مردها للقانون خا ة إذا تعلق الأمر بالحقوق والحريات الفردية، وما على البرلمان سوى الاحتجاج، ضف إلى ذلك أن المؤسس الدستوري لم يعالج الأمر بالحكمة اللازمة خا ة فيما يتعلق بتضييق دائرة اخ ار المجلس الدستوري.

– الدساتير المغاربية وإن كانت تقوي وتدعم السل ة التنفيذية وأساسا رئيس الدولة، قد لا يكون هذا الأخير بحاجة لوجود قوانين في ميدان إ دار هذه اللوائح وهو لا يعمل على تغيير بيعتها القانونية الما أن القانون بالمفهوم الضيق هو الصادر عن السل ة التشريعية وبالتالي فإن آثار تحديد مجال القانون يترتب عنه توزيع الوظيفة التشريعية بين القانون واللائحة، دون أن يكون للائحة المستقلة درجة القوة القانونية التي يتصف بها القانون، ومع توفر الاستقلالية فإن الرقابة القضائية يجب أن لا تقصر في إخضاع اللائحة للأحكام الدستورية.

فالسل ة التنفيذية أ بحت مشرعا حقيقيا بفضل مركز رئيس الدولة والآليات الممنوحة له في مجال التشريع، سواء كان أثناء وجود البرلمان أو في غيابه أو أثناء دخول البلاد في حالة استثنائية.

– بإمكان رئيس الدولة وفي ظل ظروف عادية أن يتجاوز البرلمان وينافسه، ويضع نصو ا تشريعية بالمعنى الفني للكلمة عن ريق الاستفتاء الشعبي دون أن يكون للبرلمان أي

ـدى، فضلا عن ذلك فهو يمارس تشريعا موازيا في إ ـار السل ـة التنظيمية والتي تعتبر أكثر أهمية من الجزء الذي يمارسه البرلمان في إ ـار اختصا ـاته، لأنها تتميز بالإ ـلاق عكس مجال البرلمان الذي يتميز بالتقييد والتحديد.

وقد أدى هذا الوضع إلى تراجع الدور التشريعي للبرلمان وقلب مفهوم السل ـة التشريعية الذي كان يعني في الوضع التقليدي البرلمان، أما الآن و ـالما أن السل ـة التنفيذية تمارس وظيفة تشريعية أ ـبح يقصد به أيضا السل ـة التنفيذية، ضف إلى ذلك زعزعة الثقة في التعريف التقليدي للقانون الذي كان قائما على أساس المعيار الشكلي أي الجهة التي أ ـدرته و ـالما أن السل ـة التنفيذية تصدر قواعد تتسم بالعمومية والتجريد فأ ـبح من اللازم تدعيم تعريف القانون بمعيار موضوعي.

وأمام هذا الوضع الذي آلت إليه الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي تدهورت البرلمانات، وأ ـبحت الخ ـورة ليست في آليات والوسائل الممنوحة للسل ـة التنفيذية لممارسة الوظيفة التشريعية، بل في انعدام ثقة النواب في مبادراتهم تاركين الأمر للسل ـة التنفيذية، وبهذه الحالة لا يمكن أن يقوم نظام ديمقرا ـي في ظل برلمان يكاد أداؤه ينعدم، وعليه فيجب النهوض بأداء برلماني بمستوى عالي، بمعنى أن التفوق التنفيذي يجد تبريره في الضعف البرلماني.

الـهوامش:

1- سعيد بوالشعير، "علاقة المؤسسة التنفيذية بالمؤسسة التشريعية في النظام القانوني الجزائري"، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، (1984)، ص202.

2- سيدي مد ولد سيد آب، "الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي"، ال بعة I، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المملكة المغربية، (2001)،ص44.

3- سعيد بوالشعير، "مرجع سابق، ص201.

4- سيدي مد ولد سيد آب، مرجع سابق،ص09.

5- سيدي مد ولد سيد آب، مرجع سابق،ص280.

6- frençois luchaire et conac gérard , "La constitution de republique française", 2eme édition, Paris, (1987),p229

7- frençois luchaire et conac gérard ,op cit,p230

8- مود أبو السعود حبيب، "الاختصاص التشريعي لرئيس الدول في ظل الظروف الاستثنائية"، دار الثقافة الجامعية، مصر، (1990)، ص143

9-. مراد بدران، "الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124" النظام القانوني للأوامر العدد II، مجلة المدرسة الو نية للإدارة، (2000)، ص15

10- النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر بتاريخ 29 جانفي 2004 (المواد 133، 134).

11- النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي الصادر بتاريخ 28 جويلية 2004 (الفصول 09، 33، 43، 45).

12- سيدي مد ولد سيد آب، مرجع سابق،ص387

13- مراد بدران، مرجع سابق،ص16.

14- مراد بدران، مرجع سابق،ص20.

15- الدستور المغربي الصادر بتاريخ 1971/09/11 المادة (01/47).

16- عمار عوابدي، "نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري"، ال بعة II، دار هومة، الجزائر، (1999)،ص148 وأنظر أيضا: مراد بدران، مرجع سابق،ص22.

17- أحمد يو، " اضرات في المؤسسات الإدارية"، ديوان الم بوعات الجامعية، الجزائر، (1979)،ص529. وأنظر أيضا:

P.Pactet , "Institution politique et droit constitutionnel" 9eme édition, masson, Paris, (1989),p527

18- جمال الدين سامي، "تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية"، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، (1986)،ض76

19-. مراد بدران، مرجع سابق،ص25

20- G.Burdeau et autres , "manuel de droit constitutionnel", 23e édition, L.G.D.J, Paris, (1993),p23.

21- عبد الرحمان أحمد خيزران، "النظام السياسي المغربي وشرعنة احتكار السل ة"، **www.aljamaa.com**

22- سيدي مد ولد سيد آب، مرجع سابق،ص**391**.

23- بشير علي مد باز،، "حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعا رة"،دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية،مصر،(**2004**)،ض**73**.

24- سيدي مد ولد سيد آب، مرجع سابق،ص**392**

25-. بشير علي مد باز،، "مرجع سابق،ص**77**.

26- Maurice Duverger , "le systeme politique français", Paris, (1985), p262.

27- مد سليمان ال ماوي، "مبادئ القانون الدستوري"، ال بعة **I**، دار الفكر العربي، مصر، (**1960**)،ص**176**.

28- مد سليمان ال ماوي، مبادئ القانون الدستوري ...(مرجع سابق)، ص**177**.

29- سيدي مد ولد سيد آب، مرجع سابق، ص**393**.

30- عمر عبد الفتاح، "الوجيز في القانون الدستوري"، مركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، (**1987**)، ص**279**

31-. مد سليمان ال ماوي، "السل ات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر الإسلامي"، ال بعة الخامسة، م بعة جامعة عين شمس، مصر، (**1986**)، ص**611**.

32- بشير علي مد باز،، "مرجع سابق،ص**97**